

戦後日本の国土計画における私立大学政策の展開過程

博士後期課程満期退学 長谷川 誠

抄 録

戦後日本の私立大学政策は、国土の均衡ある発展を目指すために、地方に私立大学を積極的に配置する地方分散化政策を展開してきた。しかし、受験人口減少期を迎えた1990年代後半以降、大学は自由化され、その役割は終えることとなったのである。本稿では、戦後日本の高等教育政策を整理し、国土計画において私立大学の地域配置がどのような位置づけにあったのかについて考察した。そして最後に、現在、大

都市と地方において学生募集の面で二極化傾向が顕在化するなかで、地方に立地する私立大学の新たな役割として「新たな公」を視点にした地域社会への資源提供と、大学の質保証への取り組みの重要性について言及している。

キーワード：国土計画 私立大学政策
地方分散化政策 新たな公

緒 言

日本の私立大学政策は、これまで量的発展を基本的な方針として進められてきた。また、経済、産業計画や国土計画など、文部省以外の各省庁の政策との関連性があったことが、政策遂行の強い推進力となったのである。そして、その動きを牽引したのは政策官庁である文部省ではあったが、これらは国土の均衡ある発展を目指した政府全体の合意であり、主に国土庁の政策、とりわけ第三次、第四次の全国総合開発計画が大きく影響したとの指摘も数多くなされている（喜多村 2001、黒羽 2001 天野 2003、猪俣 2006）。なかでも、東京圏、関西圏、名古屋圏の大都市圏¹（以下、大都市）への人口流出を抑制することや、地方圏（以下、地方）における産業、文化の発展を進めるために、主に私立大学を配置した地方分散化政策は最たる例と

いえ、1980年代以降、地方自治体は大学の誘致に躍起となった²。

しかし、1990年代後半になると、私立大学を取り巻く環境は大きく変化した。それは、受験人口の減少とともに、大学の入学定員が受験人口を上回り、大学の受験環境において大学優位の状態から、大学進学者優位の状態となったことで、定員割れに陥る大学が急増したのである。近年、地方においては学生募集環境の悪化により、経営が困難な状況に陥り、学生募集を停止する動きがみられる³。天野郁夫（2004）は、「大学の地方分散化政策が今では手詰まりとなり、地方に誘致された私立大学の多くは定員の充足が困難な状態にある」と指摘している⁴。

そこで本稿では、これまでの高等教育政策に関する政府の政策展開を整理しながら、主に国土計画において私立大学の地域配置がどのよう

な位置づけにあったのかを考察してみたい。そして最後に、地方に立地する私立大学の今日的役割を示すことを目的とする。

1. 大学の大衆化と私立大学の量的拡大

戦後日本における大学の量的な拡大政策は、主に高度経済成長という社会背景のなかで急速に高まった大学教育需要への対応であったが、同時に、大学の大衆化をもたらすこととなったのである。このような高等教育の質の変化は、アメリカの高等教育研究者、M・トロウが1970年に提唱した高等教育の発展段階、いわゆるトロウモデルによって定義づけられる。それは、同年年齢層のおよそ15%を収容するところまでは、高等教育制度の基本的な性格をエリート教育と位置づけ、15%を過ぎるとマス段階に入り、大学教育の果たす社会的機能が量だけでなく質の面でも異なり、50%を過ぎるとユニバーサル・アクセス型に移行し、産業社会に適応しうる全国民の育成へとその役割を変えるとしている⁵。

日本の18歳人口と大学進学率の推移をみる

と(図1参照)、18歳人口は1966年には249万人となり戦後最初の急増期を迎えているが、これは、第1次ベビーブームといわれる団塊世代が大学受験期を迎えたことによるものである。1970年を過ぎると1976年の154万人まで一旦は減少することとなるが、1977年からは若干の変動はあるものの、緩やかに増加を続けた。そして、第2次ベビーブーム世代の205万人が大学受験期を迎える1992年をピークに、18歳人口は減少期に入り、現在は120万人台の状態が続いている。他方、大学(学部)への進学率(過年度高卒者含む)の推移をみると、1955年に7.9%であった進学率は1966年の第1次18歳人口急増期から1975年までのおよそ10年間で27.3%まで上昇しており、先ほどのトロウモデルからみると、この間に日本の大学教育は大衆化へと移行したといえる。とくに、18歳人口が200万人を超えた1960年から1975年には、著しい大学進学率の上昇がみられた。そして、1975年から1985年までの10年間は、18歳人口も150万人から170万人の間で推移し、大学進学率も25%前後で停滞することとなるが、

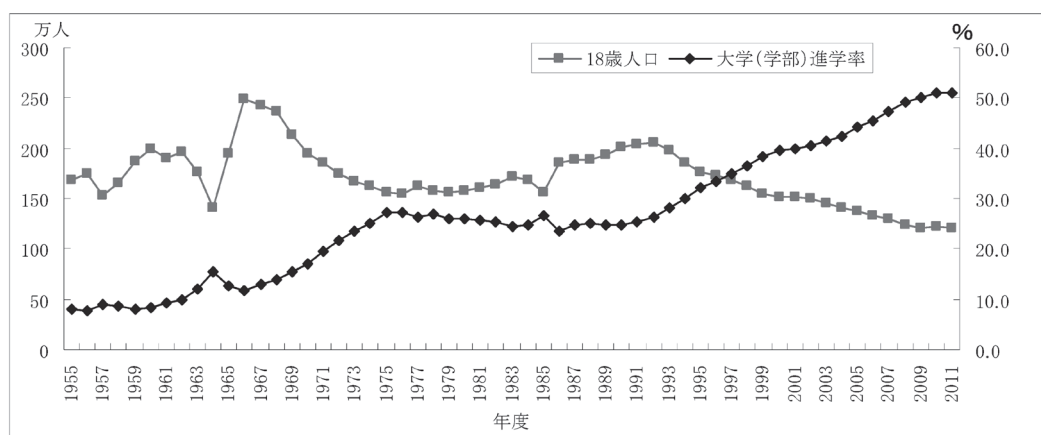


図1 18歳人口と大学進学率の推移

出展：文部科学省学校基本調査より作成

表1 設置形態別大学数の推移

	国 立	公 立	私 立	計	私立の割合(%)
1955 年	72	34	122	228	53.5
1960 年	72	33	140	245	57.1
1965 年	73	35	209	317	65.9
1970 年	75	33	274	382	71.7
1975 年	81	34	305	420	72.6
1980 年	93	34	319	446	71.5
1985 年	95	34	331	460	72.0
1990 年	96	39	372	507	73.4
1995 年	98	52	415	565	73.5
2000 年	99	72	478	649	73.7
2005 年	87	86	553	726	76.2
2010 年	86	95	597	778	76.7

出展：文部科学省学校基本調査より作成

その後は上昇に転じ、1992 年以降は、18 歳人口は減少期となるにもかかわらず、大学進学率は伸び続け、2003 年には40%に達し、現在では50%を超えるまでとなった。

このような大学の量的拡大を支えてきたのは私立大学であった。1955 年から2008 年までの設置形態別大学数の推移をみても（表1 参照）、1955 年は総大学数228 校のうち国立が72 校、公立34 校、私立122 校で、全体の私立大学が占める割合は53.5%であったが、2010 年には総大学数778 校のうち私立は597 校となり、全体の76.7%を占めるまでとなっている。

このように、戦後の日本においては、大学進学率の上昇と私立大学の量的拡大が続いてきた。それは、国公立を問わず大学の拡大政策に対する価値観⁶が定着したことと、高度経済成長期といった社会的背景によって、大学進学要求が高まり続けたことが要因であるといえる⁷。

それでは、次節以降では、このような私立大学の量的拡大をもたらした政府の政策展開についてみていくこととする。

2. 高等教育政策の計画的時代への移行

戦後直後の1946（昭和21）年に連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）は日本の教育制度改革のために教育刷新委員会を設置し、そこで、大学の大都市集中や教育の機会均等を図るための施策を文部省に要請した。しかし、ここでは国立大学がすべての都道府県に配置されるという一定の成果は得られたものの、地方分散の推進に効果的な手段を持たないまま戦後の教育の量的拡大期を迎えることとなったのである⁸。

文部省中央教育審議会（以下、中教審）は1963（昭和38）年に「大学教育の改善について」⁹を答申した。この答申は、大学が大衆教育に移行するなかで、民主社会の発展にともなう教育民主化の要望にこたえて、広い階層の人々に高い職業教育と市民的教養を与えるという新たな重要な任務を果たすために提言されたものであった。ここでは、これまでの高等教育の規模と高等教育機関の配置について計画性に欠けるところがあったとの認識がなされ、大学の配置について留意すべき点として、高等教育

の過度の大都市集中は、是正される必要があることを示している。ところが、このような中教審の指摘とは反対に、戦後の第1次ベビーブームによる大学生急増に連なり、私学の設置認可は野放しに近い状態になったことで、結局、昭和38年のこの答申は、実効性をともなうものではなかった。

これには、文部省による高等教育機関の地域間格差是正の動きの前に、他省庁の高等教育関連施策が先行していたことが影響している。たとえば、大学の量的拡大を促進させる要因のひとつに、1960(昭和35)年に経済審議会で作成された「国民所得倍增計画」があるが、この達成のために産業界から文部省に対して、理工学部学生の定員を拡大するように圧力がかかり、科学技術者の養成を目的とした大学設置基準の緩和がおこなわれたのである¹⁰。さらに、1962(昭和37)年には経済企画庁総合計画局による第一次全国総合開発計画(第三次以降は国土庁)が策定されたが、この全国総合開発計画は、日本の現状を把握したうえで、今後、どのように国土計画を進めていくか提示するものであった¹¹。この計画のなかで、大都市と地方における高等教育機会の格差是正策として大学を地域配置することによって、国土の均衡化を目指すこととなったのである。また、このような地方分散化政策は、文部省のみならず政府全体の合意であり、1959(昭和34)年に制定された「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」(工業等制限法)の制定を契機に、大都市における大学の設置および学部増設を抑制したのである。つまり、この法律が総理府の外局である首都圏整備委員会であったように、政府において最初に大学立地政策に踏み込んだのは文部省ではなかったのである¹²。

このような大学教育に対する関心の高まりが、大学の量的拡大につながることとなったわけだが、戦後の高度経済成長期における大学政

策では、国立大学が質的側面での向上を優先する必要など財政面の問題から大幅な量的拡大を果たせなかったことで、主に大都市を中心に私立大学が急激に拡大することになり、大学収容力の地域間格差の拡大(大都市偏重)をもたらすこととなったのである。これをうけて中教審は1971(昭和46)に「今後における学校教育の総合的拡充整備のための基本的施策について」¹³を答申している。ここでは、高等教育の整備充実に関する国の計画的な整備の必要性を提言しているが、これまで、私立大学の設置については、国の全体計画を前提とした規制を加えることなく、また、直接の責任は負わないこととしてきたため、そこから様々な問題が生じていることを指摘している。具体的には、私立大学の大都市集中、文科系の収能力が不均衡、そして、学生数の過大による教育条件の著しい低下である。これらの是正のために政府は、高等教育の改革を促進するよう制度を弾力的なものに改めるとともに、高等教育の整備充実に関する国の基本計画を策定すべきとした。なお、ここでいう基本計画とは、高等教育の全体規模、教育機関の目的・性格による区別、専門分野別の収容力の割合、地域配置などについて長期の目標を定めたものであり、今後における高等教育機関の設置認可の指針であると同時に、国としてその整備充実に必要な財政支出をおこなう対象の範囲を示すものでなければならないとした。そして文部省は、1976(昭和51)年以降に計画的な整備を実施することとなったが、ここでは、昭和50年度から59年度までの10年間計画を前期と後期に振り分け、地方における高等教育機関の充実を期して、政令指定都市特定地域では認可しないとしたのである。つまり、それまで自由放任主義的に大学の拡張をいわば黙認していたところから、高等教育政策の計画的時代に移行することとなったのである。

一方、地方においては、1974(昭和49)年に

発足した国土庁が大学の地域配置に大きな関心をよせていた。それは、学生の大都市への集中的な流出が、地方における過疎化の大きな要因のひとつであると考えていたからである。そこで、大学を適正に地域配置するために「大学班」を置き、国土の均衡ある発展を実現するための施策をとったのである。そして、1977（昭和52）年に閣議決定された第三次全国総合開発計画では、定住構想の実現のために、教育、文化、医療施設が大都市に集中していることの是正を目指すこととなったが、猪俣歳之（2006）によれば、「このような施策により、高等教育機関が地方に立地することによる存在意義の拡大が生じ、地域配置に対する積極的意義が共有される契機となった」と指摘している¹⁴。

3. 地方における私立大学立地の推進

文部省は、1986（昭和61）年には受験人口の急増かつ大幅な変動が見込まれたことを踏まえて、18歳人口急増期における「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について一昭和60年代計画」を策定した。ここでは18歳人口が1992年にピーク時を迎えることにむけて、質的拡充と併せて恒常的定員と期間を限った定員（臨時的定員）増による量的拡充を推進するとともに、地域配置についても大都市への大学等の新增設の抑制を継続しながら、地方における整備を中心に実施したのである。

そして、この計画では地方における大学立地の促進に大きな影響を及ぼすこととなる公私協力方式による大学の設置が打ち出されたのである¹⁵。この公私協力方式とは、設置後の運営は学校法人がおこなうが、①地方公共団体が校地、校舎等の施設及び設備の一部を現物または資金で準備する。②地方公共団体は、学校法人に対し、経常費の一部を補助する、というものである。また、その後の公私協力方式によれば、地方公共団体の援助範囲は（1）用地費

等、（2）設置経費（校舎、体育館等）、（3）運営費、（4）その他（周辺道路の設備等）の4つに大別される¹⁶。この方式により、高等教育機関の誘致に積極的な地方自治体は、1980（昭和55）年に国土庁が設置した「学園計画地ライブラリー」を通じて、大学設置を実現させることができたのである。また、国土計画においても、1987（昭和62）年に閣議決定された第四次全国総合開発計画では、多極分散型国土の形成のために、引き続き定住構想の理念のさらなる発展と、大都市への一極集中を是正するための施策のひとつとして、高等教育機関の適正配置を目指すこととなった。

このような私立大学の地方分散化政策は、とくに小規模の自治体で人口流出の抑制や地域の活性化に一定の効果をもたらすこととなった。国土庁のまとめによると¹⁷、1980（昭和55）年から1993（平成5）年までに、大学を新設、あるいは学部を増設、移転をおこなった大学、短期大学は、延べ260校にも達したとしている。そして、これら大学等の立地がおこなわれた市町村の人口規模は、国立（19校）では「5万人未満」から「300万人以上」の都市まで広範囲な人口規模の都市に立地しているが、公立（30校）、私立（211校）をみると「5万人未満」の都市に立地する割合は、それぞれ30%、19.3%と高くなっている。なかでも、私立大学は小規模都市で目立ち、20万人未満の都市に58%が立地することとなり、定員規模としても200人から300人未満の小規模大学が全体の4割弱を占めているのが特徴である。また、地方自治体側も、地域の活性化を目指し、積極的に公的財政から大学誘致にかかる経費を捻出したのである。具体的には、設置計画の援助は、助成計画の一環としておこなわれる補助と、とくに基準を設定しない寄付の場合の2つのパターンに大別され、前者は、助成要綱に基づき、校舎、講堂建設費、整備費等、用途を限定した資

表2 大学等立地の期待・効果 設置主体別 (国立、公立、私立)

質問項目	国 立		公 立		私 立	
	期待	効果	期待	効果	期待	効果
(1) 地元子弟の進学機会の拡大	1.82	2.92	2.00	2.33	1.59	2.31
(2) 生涯教育・生涯学習体制の整備	1.60	2.54	2.29	2.63	2.07	2.64
(3) 地域の文化環境の向上	1.50	2.50	1.14	2.44	1.41	2.27
(4) 若者、大学等関係者人口の増加	1.55	2.08	1.88	2.33	1.87	2.31
(5) 若者定着による地域の活性化	1.45	2.75	1.75	2.78	1.94	2.66
(6) 研究機能の充実による地域産業の振興	1.80	2.82	1.86	2.63	2.26	2.90
(7) 商業の振興	2.00	2.36	2.43	2.75	2.07	2.62
(8) 地元企業への人材供給	2.30	2.90	2.29	2.38	2.01	2.75
(9) 業務機能の充実	2.30	2.70	2.43	2.75	2.42	2.90
(10) 都市景観の向上	2.30	2.27	2.14	2.38	2.20	2.30

出典：「大学の誘致と期待・効果」国土庁大都市圏整備局 P52 より作成

金援助であり、後者では、創設費用総額の一部は寄付によるものであった¹⁸。

表2は、国土庁が1980年以降に大学、短期大学の新增設があった市町の担当者に対して、「大学等の高等教育機関を誘致（設立）するに際し当初期待していた効果」（大学等の立地以前に抱いていた期待）及び「大学等の立地が地域に与えた影響・効果」（立地後の効果）についておこなったアンケート調査をまとめたものである¹⁹。それぞれの設問に対して1. かなり期待していた、2. すこし期待していた、3. 期待しなかった、の3段階、立地後の効果については、1. 非常に増加した、2. すこし増加した、3. あまり変化していない、4. 少し減少した、5. 非常に減少した、の5段階での評価となっている。

詳しくみると、私立大学では、国公立と比べても（1）地元子弟の進学機会の拡大、（8）地元企業への人材供給、において期待が高くなっている。また、（5）若者定着による地域の活性化、では「期待」が国立1.45、公立

1.75 に対して、私立は1.94と低い数値だったが、「効果」では国立2.75、公立2.78に対して、2.66と最も効果があったとの結果となった。これをみても、大学の誘致が地元の大学進学者や各地域より若者を多く大学周辺に定着させるという点では、一定の効果があったことを示しているといえ、地方において多くの私立大学が設置されたことは、急増する受験生の収容と地域の活性化に大きく貢献したといっていよい。

このように、1980年代から1990年代前半にかけて、主に私立大学を地方に配置することで、全国各地で増加した受験生を収容することが可能となった。それは、国土計画からみても、日本経済が安定成長下にあるなかで、人材を大都市に集中させることなく、地方に定着させることにより、国土の均衡ある発展を実現するためには必要なことであったのである。

4. 大学の自由化と私立大学の二極化

以上のように戦後日本の高等教育政策は、経済成長を後押しに人口増加への対応と国土の均

衡ある発展を前提としたものであった。しかし、受験人口が減少期となる1993年以降から、文部省の大学政策において徐々に変化がみられるようになる。

1991（平成3）年の答申「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」では、大学等の地域配置によって地域間格差の是正と、大学等が地域における文化の中核の一つとして、当該地域の文化・産業の発展に寄与することや、若者の大都市志向を中枢都市において吸収し、大都市への過度の集中を緩和することを期待している一方で、首都圏、近畿圏の工業（場）等制限区域や、中部圏を含む政令指定都市における新增設の抑制を条件つきで弾力的に取り扱うこととしている。また、これらを除く政令指定都市においても地域制限を設けなかったとしたのである。そして、1997（平成9）年の答申「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」では、大都市抑制策が、大都市の大学の自由な発展を阻害していることや、大都市の学生にとって大学進学が難しくなっている傾向があると指摘している²⁰。

さらに、1998（平成10）年の「21世紀の大学像と今後の改革方策について」の中間まとめでは、今後の受験市場は競争環境となることを明言し、18歳人口の減少を勘案した大学経営の責任は、各大学等が負うべきであるという「自己責任論」を展開している。そして、文部科学省（以下、文科相）は、2000（平成12）年の「平成12年度我が国の文教政策」のなかで、高等教育の整備と発展の方向として、18歳人口の減少期にある2000年から2004年までの期間における大学等の設置認可について、臨時的定員の大幅な解消と、大学等の入学定員の規模は今後も抑制するとしながらも、時代の変化に即応するための必要性の高いものについては新增設を認める考えを示すなど²¹、事実上、規制緩和を推し進めることとなった。そして、

2002（平成14）年には「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」²²を答申し、このなかで、同年7月に工業（場）等制限法が廃止されたことを踏まえ、大都市における抑制方針を撤廃することとなったのである。このような政策転換は、すなわち、これまでのような国土全体を均衡に発展させることを目指した国土計画の基本的な方針が、市場の競争原理に委ねる政策への転換を意味したのである。

このように、18歳人口急増期に焦点をあてた文科省の施策は、2000年を目途に入学定員の一時的な増員措置を段階的に廃止することで実質的に終えることとなった。その後は、大学各々が時代のニーズを把握し、既設大学の改組転換による大学の個性化を促進させることで、18歳人口の減少期を迎えた受験市場において、大学間競争の流れを強めることを是認したのである。つまり、文科省はこのような政策を通して大学に対する国の管理を弱め、大学改革の流れを大学間の自由な競争とそれに対する受験生の評価に委ねるとともに、設置認可の地方におけるインセンティブを与えることを言及しながら、完全な規制緩和の方針へと移行させたのである。国土計画をみても、1998（平成10）年に閣議決定された「第五次全国総合開発計画（21世紀の国土のグラウンドデザイン）」では、これまでの画一的政策が時代の変化に対応できなくなったことで、「量より質」「自由な選択」「自己責任」という価値観の転換を図るとともに、地方自治体の自主性に基づいた地方分権を促している²³。すなわち、これまでの行政官庁の指導による大学の運営管理から、大学個々が受験市場の動きに対応した経営判断と自助努力とによっておこなう時代へと転換させたといえよう。

こうした転換期を迎えた現在、私立大学の置かれている状況を見ると、学生募集環境における二極化傾向が顕著にあらわれはじめたのである。

表3は大学の規模別の志願倍率と定員充足率を2004年度から2011年度の変化を示したものである。詳しくみていくと、大学規模が300人未満の大学では志願倍率の低下傾向がみられ、定員充足率も100%に満たない状況にあることがみてとれる。これに対して、3000人以上の大学では、志願倍率は11倍以上、定員充足率も110%台を維持している。全体としては、

志願倍率が7倍前後で推移し、定員充足率も100%を超えているが、800人から1000人規模以上の大学では、志願倍率も5倍以上、110%前後の定員充足率を保っている一方で、800人未満の規模の大学では、志願倍率は3倍台で定員充足率も90%前後から100%前後と厳しい状況が続いており、大学の規模によって様相は異なる。

表3 私立大学の規模別入学志願状況

大学の規模（入学定員数）	志願倍率（倍）			定員充足率（%）		
	2004年度	2008年度	2011年度	2004年度	2008年度	2011年度
100人未満	5.88	2.88	2.98	102.81	89.59	102.06
100人以上200人未満	5.03	3.53	3.72	93.31	81.89	88.11
200人以上300人未満	3.63	2.72	3.25	100.15	86.84	94.88
300人以上400人未満	4.26	3.02	3.01	107.26	91.27	95.59
400人以上500人未満	3.93	2.9	3.15	109.06	97.1	96.93
500人以上600人未満	4.53	3.32	3.74	110.42	94.24	99.01
600人以上800人未満	3.57	3.02	3.77	103.92	94.21	101.14
800人以上1000人未満	6.05	4.97	5.01	115.16	110.31	104.67
1000人以上1500人未満	6.66	5.08	5.4	111.76	109.46	109.55
1500人以上3000人未満	7.92	7.43	8.05	113.17	115.49	112.77
3000人以上	10.91	11.87	11.52	113.28	113.83	110.41
全 体	7.21	6.83	7.09	110.49	106.54	106.39

出典：日本私立学校振興・共済事業団私学経営情報センター
2011（平成23）年度私立大学・短期大学等入学志願動向より作成

次に地域別の入学志願動向をみてみよう(表4参照)。まず、全国をみると、志願倍率は6倍台から7倍台に上昇し、定員充足率も100%以上を維持している。しかし、詳しくみると、東京や京都、大阪などの大都市では、2007年度から2011年度の間も志願倍率は8倍から10倍、定員充足率も110%前後の高い数値を保ち、各地域の主要都市、例え

ば、宮城、愛知、福岡では、志願倍率は5倍から6倍、定員充足率も100%を超える程度で維持できている。しかし、これら主要都市を除く、北海道や東北、北陸、甲信越、東海、中四国では志願倍率は3倍から2倍台へ、定員充足率も慢性的に100%に満たない状態が続き厳しい状況にある。つまり、受験人口の減少期を迎えるなかで、大都市の定員

表4 私立大学の地域別入学志願動向

	志願倍率 (倍)			定員充足率 (%)		
	2007 年度	2009 年度	2011 年度	2007 年度	2009 年度	2011 年度
北海道	3.07	2.90	2.99	97.82	97.63	95.09
東北 (宮城除く)	2.95	2.85	2.93	90.96	92.82	90.04
宮城	3.66	3.75	3.66	114.99	112.01	110.55
関東 (埼玉、千葉、東京、神奈川を除く)	3.02	3.56	3.71	92.29	97.40	104.38
埼玉	5.70	5.49	5.67	114.27	114.84	109.32
千葉	4.30	4.49	5.06	105.46	99.83	103.89
東京	9.69	9.80	10.04	117.70	113.55	111.96
神奈川	6.86	6.90	7.16	113.61	111.26	109.66
甲信越	2.41	2.04	2.12	100.82	98.77	95.75
北陸	3.19	2.78	3.54	96.75	92.28	98.52
東海 (愛知を除く)	3.01	2.68	3.26	91.69	89.58	99.06
愛知	5.65	5.76	6.41	109.69	107.63	107.05
近畿 (京都、大阪、兵庫を除く)	10.06	9.32	9.30	108.42	104.50	104.43
京都	9.80	9.29	8.53	111.08	107.12	106.11
大阪	7.81	7.89	8.04	112.66	108.91	107.10
兵庫	6.80	6.84	6.79	106.14	102.88	101.10
中国 (広島を除く)	2.32	2.36	2.74	82.00	87.81	95.47
広島	3.44	3.19	3.71	94.80	95.77	98.48
四国	2.57	2.61	2.74	83.53	85.10	87.74
九州 (福岡を除く)	2.18	2.10	2.32	93.22	89.43	95.03
福岡	5.08	5.45	5.64	105.55	105.60	107.47
全国	6.79	6.83	7.09	108.96	106.52	106.39

出典：日本私立学校振興・共済事業団私学経営情報センター

2011 (平成 23) 年度私立大学・短期大学等入学志願動向より作成

抑制や学部の新増設が緩和されたことにより、現在では、大規模大学と小規模大学、大都市と地方との間には、学生募集の面での二極化が生じているのである。

ここまで、戦後日本の高等教育政策を整理しながら、国土計画における私立大学の地域配置に関する政府の政策展開と、近年の私立大学を取り巻く学生募集環境の変化についてみてきた。以上のことからみえることは、国土計画に位置づけられた地方分散化政策としての私立大学の役割は終えたといっても過言ではないということである。そして、2004(平成16)年に政府は、全国総合開発計画に代表されるような国土計画について「戦後半世紀を経て、我が国土を今一度総括すると国土全体では工場・教育機関等の地方分散、中枢、中核都市の成長が図られ、戦後から今日まで長期的にみれば、大都市への急激な人口流入傾向が収束に向かい、地域間の所得格差もかなり縮小されるに至っている」と一定の評価をしている²⁴。また、小林雅之(2009)によれば、「大学進学機会の地域間格差是正の観点からみても、相応の成果をあげたとされ、もはや政策課題ではなくなった」と指摘している²⁵。これらは、戦後日本が、欧米諸国へのキャッチアップとともに、国土の均衡ある発展を目指すための方策のひとつとして、全国各地に大学立地を分散させたことに区切りをつけるものであり、21世紀の新たな国づくりのなかで、高等教育政策も新たな局面を迎えたことを意味するものであるといえる。

結語 —「新たな公」と私立大学の役割—

2008(平成20)年に国土交通省は、過去五次にわたり出されてきた「全国総合開発計画」に代わる新しい国土計画として「国土形成計画(全国計画)」を策定した²⁶。この計画では、人口の減少等を前提として各種の課題にこたえていくことを基本方針とし、国民の価値観の変

化、ライフスタイルの多様化にともなう幅広い「公」の役割を積極的にとらえ、国土づくりを担う新しい主体の育成につなげるべきであるとしている。そして、その「新たな公」の担い手の確保と、その環境整備を図ることにより「新たな公」を基軸とする地域づくりを進めることを基本方向のひとつとし、そのなかで、地域資源の活用にあたっては、大学、企業、研究機関などとの具体的な連携による地域資源の高付加価値化、ブランド化、他地域との差異化を進めるとしている。つまり、これらは、地方分権、人口減少といった社会構造が大きく変化する現代社会において、私立大学が地域社会において新たな役割を探るためには、「公共性」に対する深い考察が重要であることを示唆している。

それでは、最後に、新たな公共性の視点から、主に地方に立地する私立大学の今日的役割について考えてみたい。

日本私立大学団体連合は2008(平成20)年に私立大学経営倫理綱領のなかで、大学の公共性について「私立大学を設置する学校法人の経営は、常に大学の使命達成に向けられて行われるものである。すべての収入は、目的事業たる教育研究の遂行に使用されるべきものである。殊にその資産は、いかなる私人にも帰属しないという公共財的性格を持っている」と明記した。そして、重本直利(2009)は、「大学の社会的責任とは社会に対して教育・研究的責任をとるということであり、社会的公共性というものを考えると、どのような形で社会に対して責任を取るのかについて、大学経営者としては考えていかざるをえない」と指摘している²⁷。また、山脇直司(2008)は、「教育は他者との関係性のなかで生きる力を育むという点で、科学技術は公開性や公益性とかわかる点で、たとえその組織母体が私立と呼ばれていても公共性と直接かわるのである」と述べている²⁸。つまり、私立大学の使命とは、教育の公共性を保障

することであり、そのためにも、前出の2002（平成14）年の答申以降進められている大学の質保証への取り組みを通じて、社会に対する公共的役割を果たすことが求められているのである。

他方、21世紀の高等教育のあり方として文科省は、2007（平成17）年の「我が国の高等教育の将来像」のなかで、各学校種においてそれぞれの位置づけや期待される役割・機能を十分に踏まえた教育や研究を展開するとともに、個々の学校が個性・特色を一層明確にし、各種機能を大学ごとに選択し機能別に分化することの必要性を示している²⁹。これらは18歳人口が約120万人規模で推移するという人口減少期という新たな社会構造の変化に対して、各大学の教育・研究組織としての経営戦略の明確化を求めるものであるといえる。そして、文科省は、2008（平成20）年に「学士課程教育の構築に向けて」を答申したが、そこでは、知識基盤社会、学習社会において、「21世紀型市民」を幅広く育成するという公共的使命を果たし、社会からの信頼に応えていくために、自己点検・評価、第三者評価、情報公開の必要性について示すとともに、大学進学率が50%を超え、トロウのいうユニバーサル・アクセス型の高等教育段階に突入したことで顕在化した学生の質の変化への対応として、入学試験や成績評価の厳格化の必要性について言及している。すなわち、これらは、文科省が大学設置基準の厳格化と併せて、大学の質保証に対する毅然とした態度を表明するものであり、同時に、とりわけ学生募集活動が困難をきわめ、厳しい経営環境におかれる私立大学の喫緊の課題であるといえる。そのなかで、地方に立地する多くの私立大学が、今後、地域社会において新たな存在意義を創出するためには、大学当局がこのような社会的要請に向き合い、社会的公共性の観点から、大学が有する人的、物的資源を地域社会に積極的に

開放することによって、地域の活性化のための仕組みづくりを構築することが大切となる。そして、大学の質保証に対して責任と自覚を持つことにより、将来的に地域における経済活動や社会活動に有益となる人材の育成に真摯に取り組むことが何より重要であるとともに、このような社会的要請への対応こそ、大学の生き残りの必須条件であることはいうまでもない。

【注】

- 1 東京圏、関西圏、名古屋圏は、それぞれ東京、大阪・京都・神戸、名古屋及びこれらと社会的、経済的に一体性を有する地域を想定している。具体的には、およそ次の範囲がこれにあたる。東京圏は、東京都区部を中心として、八王子市・立川市、浦和市・大宮市、千葉市、横浜市・川崎市及び土浦市・筑波研究学園都市の業務核都市並びに成田等の副次核都市を含み一体となった都市圏を構成する地域。関西圏は、京都市、大阪市、神戸市を中心として、大津市、奈良市、和歌山市及び関西文化学術研究都市等を含み一体となった都市圏を構成する地域。名古屋圏は、名古屋市を中心として、岐阜市、豊田市及び四日市市等環状に展開する諸都市を含み一体となった都市圏を構成する地域。（国土庁計画・整備局四全総研究会『第四次全国総合開発計画 40の解説』時事通信社1987 p43）
- 2 喜多村和之は、「地方自治体が「わが村（町）にも大学を」と、競って学校を作ろうという地方や民間のエネルギーがあったことや、親も身銭を切りながら子供の高い学費を捻出してくれたからこそ、政府は支出を国民は公費を節約できた」と指摘している。（喜多村和之『現代大学の変革と政策—歴史的・比較的考察』玉川大学出版部2001 p99）
- 3 2009年6月10日の産経ニュースでは、1学部の単科大学で800人以下の小規模大学である三重中京大学が2009年4月に学生募集停止を決定した他、同規模の神戸ファッション造形大学や聖和トマス大学も学生募集の停止を決定したことを報じている。
http://sankei.jp.msn.com/life/education/090610/edc090610224_7006-n1.htm : 2009年6月27日アクセス

- 4 天野郁夫『大学改革秩序の崩壊と再編』東京大学出版会 2004 p54
- 5 M・トロウ(天野郁夫訳)『高学歴社会の大学』東京大学出版会 1976 pp62-65
- 6 T.J.ペンベルは、「大学卒業証書の重視、官界・民間両者の学位取得に対する放任的態度、高度経済成長を優先させる政府の一般方針、という3つの価値観が日本の高等教育の拡大政策を力強く下支えしてきた」と指摘している。(T.J.ペンベル(橋本鉦一訳)『日本の高等教育政策 決定のメカニズム』玉川大学出版 2004 p164)
- 7 潮木守一は、「このような進学要求の高まりをもたらしした要因として日本の社会システムが二十歳代前半までの時期に、熾烈な競争メカニズムを作り、その競争の勝敗をもとにその後の人生コースに各個人を振り分けるという特異な社会システムを作りあげ、それに依存してきた結果である」と指摘している。(潮木守一『学歴社会の転換』東京大学出版会 1979 p188)
- 8 猪俣歳之はこの他に、「文部省としては、他省庁において策定された国土計画などの将来計画と連動する形で地方分散・地方立地を推し進めようとしたが、それも十分にならず、またもっともその意志を発揮できる大学の設置認可の段階にも地方分散に有効な手段を持ち得なかった」と指摘している。(猪俣歳之「日本における高等教育関連政策の展開—高等教育機関の地方立地に関する政策を中心に—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報第54集・第2号』2006 pp144-145)
- 9 文部省「大学教育の改善について」http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/630101.htm : 2011年7月19日アクセス
- 10 黒羽亮一によると、「このような大学設置基準の緩和は、所得倍増計画達成に必要な科学技術者養成のために私大の設置や拡張を容易にする必要があるというのは表面的理由で、文系、理系にかかわらず大学拡張を容易にするためのものであった。これにより昭和40年以降の大学生急増期に私大の拡張が容易になったことで、国民の教育要求を吸収できたが、高等教育の水準維持の観点から規模の拡大に限度があったとした中教審38答申は画餅に帰した」と述べている。(黒羽亮一『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部 2001 p106)
- 11 この計画は、第一次から第5次まで策定されることとなったが、なかでも第3次と第4次の計画が大きな影響を与えている。両計画はそれぞれ1977(昭和52)年、1987(昭和62)年に策定されているが、同時期に、大学(とくに私立大学)の量的拡大を図った文部省の高等教育計画(昭和50年代計画、61年以降計画)が策定されており、ここで大学の地域配置と国土計画が密接に関係している点が指摘できる。たとえば、第3次総合開発計画の「定住圏構想」では、具体的に大学進学の上昇による高学歴化と、若者層の定住に関連付けた施策について明記され、第4次総合開発計画では高等教育機関の移転等の促進や、放送大学の活用を通じて、地方に重点を置いて大学を整備することが明記されている。
- 12 例えば、工業等制限区域となった東京都23区内と武蔵野市の全域・川口市・三鷹市・横浜市・川崎市の一部などでの大学の新設は不可能となったが、法律が、そういう効果以上に企図していたのは、この地域内の既設大学も地方に分散することで、文部省も対応を迫られることになったことにある。(黒羽亮一 前掲書 2001 p104)
- 13 文部省『今後における学校教育の総合的拡充整備のための基本的施策について』http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/710601.htm : 2011年7月19日アクセス
- 14 猪俣歳之 前掲書 2006 p153
- 15 この「公私協力方式」は「60年代計画」によってはじめて打ち出されたものではなく、1977年に閣議決定された「第三次全国総合開発計画」、1978年の国土庁大学立地検討連絡会議による報告書『大学等の地域的適正配置の推進について』といった国土庁関連の将来計画に加え、通産省による「テクノポリス構想」(1980年に構想発表、83年に法制化)の内容がその原型となっている。(猪俣歳之 前掲書 2006 p159)
- 16 白石裕『分権・生涯学習時代の教育財政—価値相対主義を越えた教育資源配分システム—』京都大学学術出版会 2000 p161
- 17 1980年(昭和55年)以降、1993年(平成5年)までに新増設・移転により、260校の大学、短期大学が新たに立地したが、このような大学等立地に対する地域の効果、大学に対する期待と評価を把握するために、国土庁大都市圏整備局が大学および市町村に対して1987年と1993年にアンケート調査を実施した。
- 18 国土庁大都市圏整備局『大学の誘致と期待・効果』1988 p45

- 19 この調査は、学園計画地ライブラリーが開設された1980年以降1987年にかけて新たに立地した大学、短期大学について、当該大学等の立地市町村に対し、大学等の施設内容、立地経緯などに関する調査をおこない、併せて大学等の立地への期待及び立地後の効果についてアンケート調査をおこなった。回収率は100%。
- 20 文部省高等教育局『大学審議会答申・報告総覧—高等教育の多様な発展を目指して—』ぎょうせい 1998 p211
- 21 文部科学省『平成12年度我が国の文教施策』
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad200001/hpad200001_2_204.html
- 22 文部科学省『大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について』http://202.232.86.81/b_menu/shingi/chukyo/chukyo_0/toushin/020801.htm : 2010年12月5日アクセス
- 23 国土庁『21世紀のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—』1998 p79
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/26.pdf : 2009年3月3日アクセス
- 24 国土審議会調査改革部会「『国土の総合点検』—新しい“国のかたち”へ向けて—」『国土審議会調査改革会報告書』<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/report/16soutenken/soutenken.pdf> : 2011年8月30日アクセス
- 25 さらに小林は、これらは戦前からの日本の高等教育をめぐる大きな政策課題であり、さらにより大きな国家的政策の一部であった。そのため大学の地方分散化政策が取られた結果として、戦後長期にわたり格差が是正されてきたということは忘れてはならないと述べている。(小林雅之『大学進学の世界 均等化政策の検証』東京大学出版会 2009 p70)
- 26 国土交通省『「国土形成計画」(全国計画)』
<http://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf> : 2011年8月30日アクセス
- 27 重本直利『大学経営序説—市民的公共性と大学経営—』晃洋書房 2009 p6
- 28 山脇直司『公共哲学とは何か』筑摩書房 2008年 p35
- 29 その機能分化の詳細は次のとおりである。①世界的研究・教育拠点②高度専門職業人養成③幅広い職業人養成④総合的教養教育⑤特定の専門分野(芸術、体育等)の教育・研究⑥地域の生涯教育機会の拠点⑦社会貢献機能(地域貢献、産学官連携、国際交流等)、の7つの機能である。

(文部科学省「我が国の高等教育の将来像(答申)」『第2章 新時代における高等教育の全体像』http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo_0/toushin/05013101/003.htm : 2011年8月30日アクセス)

【参考文献】

- 天野郁夫『大学—変革の時代』東京大学出版会 1994
- 天野郁夫『日本の高等教育システム—変革と創造—』東京大学出版会 2003
- 天野郁夫『大学改革の社会学』玉川大学出版部 2007
- 市川昭午『未来形の大学』玉川大学出版部 2001
- 潮木守一『学歴社会の転換』東京大学出版会 1978
- 潮木守一『大学再生への具体像』東信堂 2006
- 荻谷剛彦『大衆教育社会のゆくえ』中公新書 1995
- 喜多村和之『大学淘汰の時代』中公新書 1990
- 喜多村和之『高等教育と政策評価』玉川大学出版部 2000
- 喜多村和之『現代大学の変革と政策 歴史的・比較的考察』玉川大学出版部 2001
- 黒羽亮一『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部 2001
- 黒羽亮一『大学政策 改革への軌跡』玉川大学出版部 2002
- 国土庁大都市圏整備局『大学の誘致と期待・効果』大蔵省印刷局 1988
- 国土庁大都市圏整備局『大学立地と地域づくりを考える 大学等の立地と地域における期待・効果等に関する調査』大蔵省印刷局 1995
- 館昭『岐路に立つ大学』放送大学教育振興会 2004
- 文部省高等教育局『大学審議会答申・報告総覧—高等教育の多様な発展を目指して—』ぎょうせい 1998

